
Soziale Probleme

Zeitschrift für soziale Probleme und soziale Kontrolle

22. Jahrgang 2011, Heft 2

Dietrich Oberwittler / Rafael Behr (Hrsg.)

Polizei und Polizieren in multiethnischen Gesellschaften

Einleitung – Polizei und Polizieren in multiethnischen Gesellschaften <i>Rafael Behr und Dietrich Oberwittler</i>	113
Das Denken der Anderen. Ethnische Minderheiten in der deutschen Polizei – Eine kritische Bestandsaufnahme zur Integrationsarbeit des staatlichen Gewaltmonopols <i>Rafael Behr</i>	119
Interkulturelle Kompetenz als Methode – Der Situative Ansatz <i>Astrid Jacobsen</i>	154
Warum kontrolliert die Polizei (nicht)? – Unterschiede im Handlungsrepertoire deutscher und französischer Polizisten <i>Tim Lukas und Jérémie Gauthier</i>	174
„Gefahrengebiete“ – Durch die Abstraktion vom Sozialen zur Reproduktion gesellschaftlicher Strukturen <i>Bernd Belina und Jan Wehrheim</i>	207
Polizei im Revier – Das Verhältnis von Polizisten und Jugendlichen vor dem Hintergrund des sozialräumlichen Kontextes <i>Daniela Hunold</i>	231



CENTAURUS
Verlag & Media KG

ISSN 0939-608X

Das Denken der Anderen

Ethnische Minderheiten in der deutschen Polizei – eine kritische Bestandsaufnahme zur Integrationsarbeit des staatlichen Gewaltmonopols

von Rafael Behr

Zusammenfassung

Seit fast 19 Jahren stellt die Polizei Bewerber und Bewerberinnen mit Migrationshintergrund (d. h. Personen mit unmittelbarer und mittelbarer Migrationserfahrung) ein. Allerdings bewegt sich die Anzahl des migrantischen Personals im Vollzugsdienst der Polizei, aller politischen Rhetorik zum Trotz, nach wie vor zwischen 3 und 9 Prozent (im Vollzug, nicht in der Ausbildung). In vielen, besonders in den neuen Bundesländern liegt die Quote noch deutlich darunter. Daraus ergeben sich eine Reihe von Fragen zu den Integrationsbemühungen und Integrationsleistungen der Polizei. Wobei die Gründe für die Diskrepanz zwischen politisch formulierten Integrationsbekenntnissen und der Praxis der Polizei vielfältig sind: Die Zugangsvoraussetzungen scheinen so hoch zu liegen, dass unter den gegenwärtigen Arbeitsmarkt- und Gleichbehandlungsbedingungen die Polizei für die meisten Bewerber und Bewerberinnen mit Migrationshintergrund real nicht offen steht. Ferner erschweren häufig noch weltanschauliche und kulturelle Vorbehalte auf Seiten der Migranten den Zugang in die Polizei. Zugespielt: Diejenigen, die wollten, können nicht, und diejenigen, die könnten, wollen nicht zur Polizei.

1. Einleitung

Die Polizei betont zwar stets ihre Bereitschaft zur Integration, praktiziert aber mit ihrer Einstellungsstrategie ziemlich stringent Assimilationspolitik.¹ Des Weiteren fällt auf, dass die Polizei insgesamt eine tendenziell exkludierende Organisation ist, d. h. die Assimilationsnotwendigkeit wirkt zwar besonders,

aber bei weitem nicht allein gegen Bewerber und Bewerberinnen mit Migrationshintergrund. Gleichwohl springen Polizeiverantwortliche und -politiker gern auf den Diversity-Zug auf, wahrscheinlich ohne zu wissen, in welche Schwierigkeiten sie sich damit bringen. In meinem Beitrag untersuche ich unter den Leitbegriffen Kulturelastizität (als Integrationsmodell) und Kulturhegemonie (als Assimilationserfordernis) die Integrationsfortschritte der Polizei. Hintergrund ist ein Forschungsprojekt, das wir im Rahmen einer Förderinitiative der VW-Stiftung unter dem Arbeitstitel MORS (Migranten in Organisationen von Recht und Sicherheit) in den Jahren 2005 bis 2009 am Institut für Sicherheits- und Präventionsforschung (ISIP) in Hamburg durchgeführt haben. In diesem Projekt ging es um die Erfahrungen, Integrationswiderstände und Inklusions- und Exklusionsbedingungen für Personen mit Migrationshintergrund bei der Polizei.

Eines der Ergebnisse bezog sich auf die Frage, ob wirklich Integrationsprozesse zu beobachten waren. Wir haben diese Frage mehrheitlich nicht bestätigt gefunden, sondern fast durchgehend eine relativ einseitige Assimilationsanforderung und -bemühung festgestellt.² Während die Polizeiführung durchaus wünscht, dass die sprachliche und fachliche Kompetenz der Polizei mit kultureller Vielfalt wächst, insistiert die Polizeibasis auf die gemeinsame Sprache als Basis für Distinktion nach oben und als Stütze der Gefahrengemeinschaft nach außen. Sprache ist hier nicht bloßes Kulturgut oder dient zur Horizonterweiterung, sondern sie ist auch eine Abgrenzungsmöglichkeit und darüber hinaus eine identifikatorische und taktische Grundkategorie der Cop Culture. Insofern wollen Polizistinnen und Polizisten nicht von der Sprache der Anderen interkulturell partizipieren, sondern sie wollen durch Sprache das Denken der Anderen ermitteln. Hierdurch geraten die Kollegen und Kolleginnen mit Migrationshintergrund regelmäßig in Dilemmata, denn sie haben oft gar keinen kommunikativen Spielraum, den sie für eine Vertrauensbildung nutzen könnten, weil die deutschen Kolleginnen und Kollegen implizit von einer gemeinsam geteilten „Amtssprache“ ausgehen.

1.1. Wo liegt das Problem?

Im Jahr 2013 werden die ersten Beamtinnen und Beamten mit Migrationshintergrund 20 Jahre bei der Polizei sein. Wahrscheinlich wird es Jubiläumsfeiern geben, möglicherweise wird das 20-jährige Jubiläum aber auch ausfallen,

weil man doch bei nüchterner Betrachtung zu dem Schluss kommen wird, dass es nichts zu feiern gibt. Wahrscheinlicher ist aber die Feiervariante. Immerhin könnte bis dahin der Migrantenanteil in einigen Länderpolizeien Deutschlands zwischen 5 und 10 Prozent betragen (nach Regionen noch einmal unterschieden – Metropolregionen wie Berlin, Hamburg, Köln, Frankfurt haben vielleicht bis dahin einen höheren Anteil, in einigen neuen Bundesländern wird er weiter bei 0,5-2 Prozent liegen). Wenn man sich aber ehrlich mit der Frage der Situation von Migranten in der Polizei auseinandersetzt, dann wird man eines sicher nicht feiern können: die gelungene Integration von Migrantinnen und Migranten in die Polizei (noch wahrscheinlicher ist allerdings, dass man diese und alle anderen kritischen Einwände übergeht und ein Jubelfest veranstaltet und die Integration doch feiert, ob sie nun stattgefunden hat oder nicht).

Das Thema Migranten als Polizisten ist heute noch sperrig und hochambivalent, und wird es vermutlich 2013 auch noch sein, und das macht die Thematik vielleicht gerade so interessant. Denn durch die Beschäftigung mit dem Thema „Fremde“ oder „Migranten“ in der Polizei stößt man nicht nur auf Informationen (bzw. beklagt deren Mangel³) über die Zahl der Nichtdeutschen in dieser Organisation und den Umgang mit ihnen, sondern man bekommt auch einen Zugang zu den tiefer liegenden Strukturfragen der Institution des Gewaltmonopols: von der Aufgabenbeschreibung, der Personalgewinnung bis hin zur Entwicklung von professionellen Standards für das Polizeihandeln.

Traditionell sind die Rekrutierungsstrategien der Polizei darauf gerichtet, Kontinuität sicherzustellen. Das betrifft sowohl die Quantität als auch die Qualität der Bewerberinnen und Bewerber. Migranten garantieren nicht nur diese Kontinuität nicht, sie stören diese Annahmen wie üblich schon durch das ihnen zugeschriebene „Anders-sein“ (Blom 2005). Sie sind eher „Diskontinuitätsakteure“ (Mintzberg 1988) und bedeuten damit eine Störung oder zumindest eine Irritation im Handeln-wie-üblich der Organisation.

Das Thema Migranten berührt zwei vitale Organisationsthemen: Strukturanpassung (Tradition des Berufsbeamtentums, Gleichbehandlungsgrundsatz) und Umweltpassung (Multiethnizität, Interkulturalität, Diversität). Migranten sollen explizit neue Kompetenzen mitbringen, andererseits alle allgemeinen Anforderungen an Polizisten erfüllen. Im Idealfall wären es diejenigen Organisationsmitglieder, die anders und gleich zugleich sein können,

was nur geht, wenn sie weitgehend assimiliert sind, d. h. über so viel kulturelles Kapital (Bourdieu 1993) verfügen, das ihnen das Leben in zwei Welten auch gelänge.

Die Realität erfordert hinsichtlich der Kompetenzerwartungen einige Kompromisse: Nicht alle Bewerber und Bewerberinnen sind bi-lingual und bi-kulturell aufgewachsen, und nicht alle bedienen die Vorstellungen der Kollegen vom Musterausländer. Andererseits sind aber auch nicht alle Vorbehalte, die Migranten und Migrantinnen in der Polizei erleben, auf Kulturkonflikte zurückzuführen. Die Polizeiführung will Migranten als Vermittler zwischen den Kulturen, und sie sucht deshalb Personen mit Migrationshintergrund, die beide Kulturen kennen und die Sprachen beherrschen. Sie sollen selbstverständlich deutsch, aber nach Möglichkeit auch ausländisch sprechen können und dies auch im Publikumskontakt nutzen. Für sie ist die Kommunikation mit dem Publikum in dessen Sprache wichtig oder mindestens wünschenswert. Anders für die Polizisten im Einsatz: Dort ist Sprache vor allem ein praktisches Einsatz- und Kontrollmedium, manchmal auch Herrschaftsdemonstration, und deshalb ist es für sie wichtig, dass sich die Kollegen im Einsatz in allen Situationen verstehen.

Für die Polizisten vor Ort muss der ausländische Kollege deutsch sprechen, aber ethnospezifisch denken und antizipieren können. Die Übersetzung soll sozusagen im Kopf stattfinden, der MH-Beamte darf aber nicht als dritte Instanz auftreten. Insgesamt, so kann man die Ergebnisse amerikanischer, kanadischer, australischer und deutscher Untersuchungen zur Polizistenkultur zusammenfassen, herrscht ein großes Unbehagen gegen Auflösung oder Infragestellung bipolarer Positionen (gut/böse; wir/die anderen). Skolnick (1966) führt dies auf den Argwohn und die Fixierung auf interne Normen (Rückzug und Solidarität) zurück, für Waddington (1999) und Ohlemacher (2006) resultiert daraus eine „defensive Solidarität“.

Die Position des „Dritten“, der den Spannungs- und Beziehungsbogen von der Dyade in die Triade erweitert, setzt eine transpersonale Autorität voraus, wie sie beispielweise in Mediationsverfahren oder bei Schlichtungsverfahren in Tarifverhandlungen zu finden sind. „Triangulierung“ (vgl. Kutter/Christian-Widmaier 2003) kann also nur durch eine Person geschehen, die nicht Teil einer Partei der Dyade ist und die von beiden Teilen akzeptiert wird. Dies ist mit polizeilichem Einsatzdenken nur insofern kompatibel, als die Einsatzkräfte sich selbst oft als dritte Partei, z. B. im Beziehungskonflikt,

erleben. Das überparteiliche Auftreten von Polizeibeamten gelingt oft, aber das unterschiedliche Auftreten von Polizisten wird regelmäßig problematisiert, wenn es denn geschieht. In unserem Fall würde der Kollege als „Kultur-Vermittler“ dann eine für Polizisten unerträgliche Infragestellung des Teamgedankens und des geschlossenen Einschreitens darstellen, wenn er als echter „Vermittler“ zwischen seinem Kollegen und einem migrantischen Klienten aufträte, denn dafür hat er nicht das Mandat (manchmal geht das, wenn die Lage ruhig ist, die Polizeibeamten nicht bedroht werden und Kommunikation möglich ist). Was im Einsatz aber unbedingt erforderlich und hoch funktional ist, ist die Demonstration der unverbrüchlichen Solidarität der Gefahrengemeinschaft.

Natürlich soll der migrantische Kollege bzw. die Kollegin auch vermitteln, wenn dazu Zeit und Gelegenheit ist, aber sie müssen stets dafür sorgen, dass beim deutschen Kollegen keine Zweifel hinsichtlich ihrer Loyalität aufkommen. Für die Herstellung von Normalität bzw. Kongruenz zwischen Fremdheit und eigenen Routinen („ich habe nichts gegen Ausländer bei der Polizei, so lange sie ihren Dienst so machen wie wir“) ist der MH-Beamte allein verantwortlich.

1.2. Migrant sein und Qualitäten haben: Ontologische vs. konstruktivistische Positionen

Die Verwendungsvielfalt des Migrantensbegriffs vereinfacht nicht gerade die Verständigung über die Begrifflichkeit. Auch die vor allem in der politischen Terminologie verwendete Erweiterung „Migrationshintergrund“ (MH) lädt zu verschiedenen Lesarten – und zu Missverständnissen – ein. Oft wird MH als abgeschwächte Form benutzt, um das Wort Ausländer oder Fremder zu vermeiden. In der abwertenden wie auch in der aufwertenden Variante haften am Begriff Migrant einige Mitbedeutungen: Man verbindet mit ihm bestimmte Eigenschaften bzw. Qualitäten (Verhaltensregelmäßigkeiten, Kompetenzen, Gefahren etc.). Diese Zuschreibungen gilt es zunächst einmal zu identifizieren. Als soziale Kategorie oder soziales Aggregat besitzen Migranten keine Eigenschaft per se (ebenso wenig wie Frauen und Männer, alte und junge, große und kleine Menschen), außer, dass sie im Verhältnis zu den Einheimischen etwas nicht sind.⁴ So leicht also die Bestimmung fällt, was Fremde nicht sind, so schwer fällt es andererseits exakt zu sagen, was sie sind, was

ihr Fremdsein ausmacht bzw. wie das Fremde sich von dem Eigenen exakt unterscheidet. Migrant ist keine anthropologische Konstante, sondern eine soziale Konstruktion, die auf kulturellen Rahmungen beruht, und die sich deshalb auch der individuellen Deutung entzieht. Denn obwohl es viele gutmeinende Polizisten gibt, muss doch jeder migrantische Kollege neu gegen die vorhandenen Bilder von ausländischen Verdächtigen/Straftätern/Störern etc. angehen. Dies hat substantielle Auswirkungen auf die Normalitätskonstruktionen, wenn man bedenkt, dass auch in offiziellen Verlautbarungen mit dem Migrantenbegriff bestimmte Seinsweisen bzw. Qualitäten mitgedacht bzw. vorausgesetzt werden, ohne dass diese jemals überprüft worden wären. Dies betrifft z. B. die Annahme, dass Migranten generell besser die Konflikte ihrer Landsleute schlichten können. Warum sollten an der Tatsache einer gemeinsamen Nationalität bzw. ethnischen Verbindung Qualitäten wie eine besondere Problemlösungskompetenz hängen? Hier wird von der Zugehörigkeit zu einem sozialen Kollekt auf eine individuelle Kompetenz geschlossen, was ich für naiv halte.⁵ Wir befinden uns mit der Begrifflichkeit also in einem Feld, das nicht neutral zu beschreiben, sondern ideologisch besetzt ist.

2. Interkulturelle Kompetenz oder interkulturelles Personal: Warum soll sich die Polizei für Migranten öffnen?

Im Umgang mit Fremden und Fremdem kann man grundsätzlich zwei Strategien erkennen, die sich in der relativen Stellung zur Organisation unterscheiden. Die erste Strategie geht von der Mitte der Organisation aus und wirkt von innen nach außen. Das Medium ist in der Regel Pädagogisierung/Training und zielt auf eine Verhaltens- und Kommunikationsänderung der (einheimischen) Polizisten und Polizistinnen. Die Maßnahmen zielen auf eine jeweils individuelle Anpassung an veränderte Umweltbedingungen und dienen der Konfliktminimierung mit Klienten. Durch Schulung wird eine Veränderung auf der Kognitions- und Verhaltensebene intendiert. In der Regel handelt es sich dabei um Seminare oder Trainings zur interkulturellen Kompetenz oder zur Verbesserung der interkulturellen Kommunikation etc. Sie zielen auf das bessere Gestalten von Interaktionen mit Klienten aus fremden Kulturkreisen ab.

Von der Mitte der Organisation geht eine weitere Initiative der Polizei aus, bei der man sich gezielt um Kontakte zu ausländischen Repräsentanten

und ethno-kulturellen Gemeinden bemüht. Dies geschieht durch besonders geschulte und engagierte Mitarbeiter der Polizei, verbleibt aber auch im Regelkreis des Kontaktangebots aus dem Innern der Polizei an die Fremden (Personen oder Gemeinden).

Davon strukturell zu unterscheiden ist die dritte Strategie, nämlich die Aufnahme von Fremden in die Polizei. Hier geht es nicht mehr bloß um temporäre Kontakte, um Toleranz und Kommunikation, sondern um eine (dauerhafte) Inkorporierung des Fremden, d.h. organisationssoziologisch gesprochen, auch eine dauerhafte Auseinandersetzung mit der Beziehung zwischen Innen und Außen. Mit der Rekrutierung migrantischen Personals ist eine Auflösung kultureller Monostruktur verbunden, es erfolgt institutionelle *Anpassung* an veränderte Umweltbedingungen mit zwei Ausprägungen: Entweder durch Änderung der Organisationsstrukturen (im Falle einer ernstgemeinten Integration) oder durch Anwendung der Organisationsregeln auch auf Personal mit Migrationshintergrund (im Falle einer Assimilationspolitik, die mit der Verpflichtung zur Gleichbehandlung gerechtfertigt wird).

Aus drei Perspektiven wird die Einstellung von MH-Beamten in den Polizeidienst bislang unterfüttert, ich füge ihr dann noch eine vierte Sichtweise hinzu:

1. *Die funktionalistisch-polizeitaktische Perspektive*: Die funktionalistische Begründung ist die gängigste und betrachtet MH-Beamte als Kultur-Scouts und spezielle Milieukenner, mit deren Hilfe es gelingen könnte, mit der problematischen Klientel besser umgehen zu können.⁶ Hier spielen insbesondere Vorstellungen eine Rolle, Gemeinsamkeiten zwischen den migrantischen Polizisten und der ethnischen Gruppe ausnutzen zu können bzw. durch mimetische Annäherung an die Klientel einen höheren Fahndungs- und Aufklärungserfolg zu erzielen.
2. *Die Kompensationsperspektive*: Personalpolitisch spielt in einigen Regionen die Kompensations-Perspektive eine wichtige Rolle, weil die Personalplaner dort davon ausgehen, dass durch den demographischen Wandel die Sicherstellung des Personalbestands in Zukunft gefährdet sein könnte, und dass man, ähnlich wie man in den 1980er Jahren die Frauen als Personalressource entdeckte, nunmehr Migranten einstellt, um die weniger werdenden einheimischen Bewerber zu ergänzen. Es geht in erster Linie um die Sicherstellung des Personalbedarfs der Zukunft und – etwas pole-

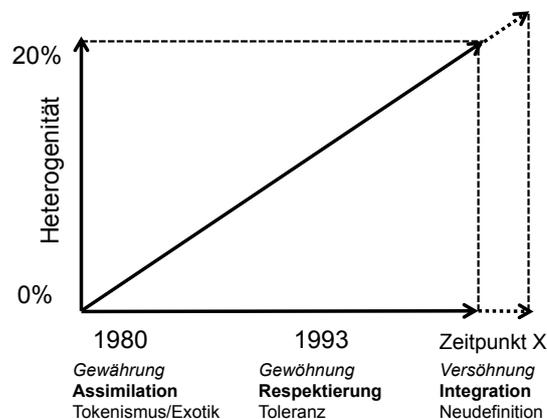
misch gesagt – um das Überleben der Institution und erst dann um Integration von Migranten in die Institutionen einer Gesellschaft.

3. *Die Integrationsperspektive*: Die politisch ambitionierteste Haltung wirbt um MH-Beamte, weil sie Teil der Gesellschaft sind. Sie steht in der Nähe der These der „Polizei als Spiegelbild der Gesellschaft“, die von einer Repräsentanz aller gesellschaftlich relevanten Gruppen in der Polizei ausgeht.⁷ Nun ist Integration aber auf guten Willen in der Praxis angewiesen, sie kann nicht lediglich angeordnet werden und ist auch nicht zu einem Zeitpunkt „x“ gegeben. Dieser Ansatz ist der politisch ambitionierteste, es fehlt ihm aber auch am deutlichsten die empirische Fundierung. Er setzt auf den gemeinsamen guten Willen der Beteiligten, den man ebenfalls nicht anordnen kann. Nicht begründet wird z. B., in welcher Hinsicht eine als Spiegelbild der Gesellschaft proklamierte Polizei besser arbeiten sollte. Demzufolge zeigt diese Haltung auch am ehesten die Kluft zwischen gut gemeinter und gut gemachter Integration auf (vgl. auch Hofstede 2001).
4. *Die institutionstheoretische Perspektive*: Diese Sichtweise könnte man auch als *Resonanz-Ansatz* bezeichnen. Im Kern geht es darum: Kulturelle Varianz in der Organisation erzeugt nicht sofort, sondern erst mittelfristig eine positive Resonanz in der Bevölkerung. Migranten können mittelbar dazu beitragen, die kulturelle Varianz in einer Organisation zu erhöhen, weil die Tatsache, dass es in zunehmender Anzahl Einwanderer in einer Gesellschaft geben wird, von den Organisationen verstärkte Anstrengung verlangt, um die unterschiedlichen kulturellen Praxen in eine Koexistenz zu bringen (bisher gilt die Kopftuch tragende Polizistin oder der Turban tragende Polizist als Schreckensvision, aber warum sollte darüber nicht bald diskutiert werden?). Die Seminare über interkulturelle Kompetenz, die sich bislang mit dem interkulturellen Publikum als Adressaten polizeilicher *Tätigkeit* beschäftigen, werden mittelfristig durch Angebote ergänzt werden müssen, die sich mit interkultureller Kompetenz in Teams bzw. interkultureller Teambildung beschäftigen. Diese Annahme geht davon aus, dass sich die Problemlösungskompetenzen in einer Organisation positiv entwickeln, wenn sie mit einer größeren kulturellen Varianz geführt werden, als sich auf eine kulturhomogene Grundlage zu beziehen. So habe ich bei der Übergriffs-Wahrscheinlichkeit argumentiert und bei den Frauen, die neue Diskurse ermöglicht und erzwungen haben (vgl. Behr

2006: Kap 2.4 und 3.2). In Organisationen mit größerer Kulturvarianz verfestigen sich Welt- und Menschenbilder nicht so rasch und nicht so militant wie in Organisationen mit wenig Varianz. Da man also quasi gezwungen ist, interne Anpassungsstrategien auf das schiere Vorhandensein von Vielfalt zu entwickeln, um die Zusammenarbeit unterschiedlicher Kulturen zu gewährleisten, wird sich diese Anpassung als Kompetenz positiv auf die professionellen Problemlösungsstrategien sowie auf die Flexibilität an Umgangsformen der Organisation mit dem (ebenfalls multi-kulturellen) Publikum auswirken. Entgegen der mit einem bloßen Proporz operierenden und empirisch eindeutig falschen Spiegelbild-Metapher könnte man hier von einem Resonanzmodell ausgehen: Die Problemlösungskompetenz, die benötigt wird, um im Innern der Polizei kulturelle Heterogenität produktiv zu wenden, sickert im Laufe der Zeit auch als Problem- und Konfliktlösungskompetenz nach außen durch, d. h. als reflektiertere und interkulturell sensiblere Vorgehensweise mit dem Publikum. Hier könnte u.U. das substanziellste Erfolgskriterium zu finden sein: die interkulturelle Kompetenz steigt mit der Anzahl von Gelegenheiten, in denen sie bewiesen werden muss. Interkulturelle Kompetenz ist also selbst ein erfahrungsbasierter Prozess und keine Technik, und sie ist nicht beschränkt auf das Publikum, im Gegenteil: erst im Zuge der Verstärkung und Erhöhung der Anzahl von Migranten in der Organisation wird ein struktureller Effekt hinsichtlich der Publikumskontakte zu beobachten sein, und zwar nicht beschränkt auf (mehr) Personal, das mit seinesgleichen besser umgeht, sondern bezogen auf das gesamte Personal, das dann kultursensibler wird. Die (positiven) strukturellen Effekte können eigentlich erst von individuellen Talenten unterschieden werden, wenn die Organisation im Innern ihre (durchaus ambivalenten) Erfahrungen mit Interkulturalität gemacht und verfestigt hat. Dafür ist ein signifikanter Anstieg der Prozentzahlen des MH-Personal unerlässlich, man muss aber die Argumentation quasi umdrehen: Die (wenigen) bisherigen MH-Beamten verschaffen der Polizei keine über den Einzelfall hinausgehende Kulturkompetenzen. Erst wenn sich, durch eine wahrnehmbare Zahl von Migranten, der Fokus von den Individuen auf soziale Regeln, Prozesse und Erfahrungen verlagert, wird sich die Organisationskultur verändern, und diese Veränderung wird später auch positiv nach außen wirksam werden können.

Bemüht man eine Analogie, dann drängt sich die Vermutung auf, dass die Integration von Frauen in die Polizei auch deshalb wesentlich erfolgreicher verlief, als die der Migranten, weil es gelang, den quantitativen Anstieg der Frauen über die Jahre durchzuhalten und sie so von ihrem Minderheitenstatus zu befreien. Dieser Anstieg wiederum wurde möglich, weil im Hinblick auf Geschlecht (Gender) sich die Polizei offenbar anpassungsfähiger zeigt als in Hinblick auf Ethnie (und natürlich auch, weil die Anzahl der für die Polizei infrage kommenden Frauen in der Gesellschaft wesentlich höher ist als die der Migranten). Diese Vermutung bedarf zwar noch der empirischen Bestätigung, meine eigenen Vorarbeiten zur Situation von Frauen in der Polizei weisen jedoch deutlich in die Richtung der zunehmenden Normalisierung, was das Vorhandensein von Diskriminierungspraxen (Stichwort „gläserne Decke“ im Höheren Dienst) jedoch nicht ausschließt. Wenn man aber von dem Dauerbrenner Schwangerschaft einmal absieht, reduzieren sich die Aversionen gegenüber Kolleginnen mit zunehmender Erfahrung im täglichen Umgang.

Abbildung 1: Schematische Entwicklung des Frauenanteils in der Polizei



Im Vergleich zu den Frauen haben die Migranten (beiderlei Geschlechts) bis heute keinen nennenswerten Anteil in der Polizei erreicht, so dass eine Veränderung von Organisationsstrukturen aufgrund eines äußeren Drucks auch

nicht erforderlich zu sein scheint. So lange der Anteil bei maximal 5-10 Prozent liegt (die 10 Prozentmarke wird allenfalls in Metropolregionen wie Berlin und Hamburg erreicht, wobei ich nicht die Einstellungs- und Ausbildungszahlen meine, sondern die Verteilung auf den Vollzug), wird man nicht von Integration, sondern deutlich von Assimilation sprechen müssen (vgl. auch Kanter 1977).

Was bislang an Begründungen für die Einstellung von Migranten und an praktischen Umsetzungsstrategien erkennbar ist, lässt sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Die politische Forderung nach einem Anteil der MH-Beamten im Polizeivollzug von zehn Prozent (z. B. der Berliner Innensenator Körting in der Berliner Zeitung vom 18. August 2005) stößt in der Praxis kategorisch auf Grenzen der Umsetzung. Die Haltung der Polizeipraxis umfasst zwei konsequente Aspekte: „Wir haben nichts gegen Migranten, sie müssen aber die gleichen Qualifikationen haben wie die einheimischen Polizisten“. Daraus folgt: „Wir wollen Migranten, finden aber nicht die Richtigen“.
- Politisch wird in der deutschen Polizei freimütig von „Integration“ gesprochen, faktisch (und im soziologischen Sinne) wird aber nicht Integration, sondern Assimilation praktiziert.
- Der Gleichbehandlungsgrundsatz wird häufig so kategorisch benutzt, dass er flexible Lösungen (z. B. Ausnahmeregeln) verhindert. Unterhalb der formalen Regelungsebene ist gleichwohl eine Anzahl persönlicher Ausgestaltungsspielräume zu beobachten (auf die man sich aber nicht berufen kann, weil sie eben nicht festgeschrieben sind).
- Unter „Gleichbehandlung“ wird verstanden, dass MH-Beamte mindestens alle Voraussetzungen erbringen müssen, die von Einheimischen auch erwartet werden.
- „Affirmative Action“, d. h. positive Diskriminierung durch das Vorgeben von Quoten wird von den weitaus meisten Beamten und Beamtinnen abgelehnt (übrigens, wie wir in unserer MORS-Studie herausgefunden haben, auch von den migrantischen Beamtinnen und Beamten).
- Oft wird von migrantischen Bewerbern und Bewerberinnen ein „ethnisch-kultureller“ Mehrwert gefordert. Dieses kulturelle „Surplus“-Denken führt zur faktischen Ungleichbehandlung (ein indischer Bewerber konnte wählen, ob er sich – mit Sprachtest – als Nicht-EU-Ausländer einstellen lassen

oder vorher die deutsche Staatsbürgerschaft annehmen wollte). Die eindeutigen Nutznießer des allgemeinen Gleichheitspostulats sind vor allem die einheimischen Bewerber und Bewerberinnen, denen es leichter fällt, eine Art „Unauffälligkeitsbonus“ für sich zu nutzen.

- Konsens besteht weitgehend darin, dass ethnische Minderheiten durch das deutsche Bildungssystem strukturell benachteiligt werden und damit auch geringere Chancen bei der Bewerbung haben. Diese Defizite könnten durch gezielte Vorbereitungskurse im Vorfeld der Aufnahme in die Polizei kompensiert werden.
- Dissens besteht über die Zuständigkeit bzw. den Beitrag der Polizei zu dieser Kompensationsleistung. Eine Kompensation nach der Einstellung wird nirgendwo ernsthaft diskutiert.

3. Bürokratische Organisationen fördern Homogenität, nicht Diversität

Bereits seit der Veröffentlichung von Max Webers Herrschaftstypologie wissen wir, dass sowohl die Struktur als auch die Kultur der Polizei (also organisatorischer Aufbau und gelebte Tradition) auf Gleichbehandlung und Einheitlichkeit ausgerichtet sind, nicht etwa auf Vielfalt und/oder Individualität. Im Falle der Migranten könnten sich diese zwei retardierenden bzw. obstruktiven Elemente gegenüber den Modernisierungs- und Innovationsbestrebungen erfolgreicher durchsetzen als in der Genderfrage. Dabei kommt es nicht zu offenem Widerstand gegen Migranten, aber deren Akzeptanz wird an Bedingungen geknüpft, die im Ergebnis auf eine Eliminierung des Fremden beim Migranten hinauslaufen. Dies wird, scheinbar sachlich, mit dem vielschichtigen Anforderungsprofil der Polizei begründet und stellt insofern eine Art konstitutives Merkmal für die Organisationszugehörigkeit dar. Das „ja, aber ...“, das man immer wieder hört, wenn es um Migranten in der Polizei geht, soll akzidentuell Fremdheit erlauben, substanziell aber das Vertraute sicherstellen. Migranten dürfen anders, sie müssen aber zugleich auch gleich sein. Man will das eine, ohne das andere aufzugeben, was manchmal zu gegenseitiger Blockade führt, manchmal nur zur Verlangsamung des Prozesses. So bleiben Erfolg oder Misserfolg einer guten Einbindung migrantischer Kollegen und Kolleginnen in die dienstlichen Abläufe vom Geschick der Beteiligten abhängig, die sich – mehr oder weniger mimetisch begabt bzw. tolerant – quasi auf individueller Ebene miteinander arrangieren, ohne die Strukturen

und auch ohne die dominante Kultur der Organisation anzutasten bzw. infrage zu stellen.

Eine Organisation lässt sich darauf hin untersuchen, inwieweit sie genügend strukturelle Elastizität aufweist, um Vielfalt (Diversity) zu ermöglichen bzw. zu befördern und wie viel strukturelle Festigkeit (Starrheit) sie aufweist. Für die Analyse der Organisationsstruktur bedeutet das zu fragen, ob die grundlegenden Organisationsbedingungen eher eine Einheitlichkeit (Uniformität) fördern bzw. erzwingen oder ob sie Vielfalt fördern (bzw. erzwingen). Im ersten Fall wird Integration erschwert (weil sich die Organisation nicht auf Vielfalt einstellt und auf „Fremde“ zubewegt) und die Exklusions- bzw. Marginalisierungswahrscheinlichkeit erhöht, im zweiten Anwendungsfall wird Integration ermöglicht bzw. auch befördert. Der Satz: „Die Amtssprache ist deutsch, basta“ (ein Beamter während eines Gruppeninterviews) weist in diese Richtung. Natürlich stimmt dieser Satz juristisch. Aber programmatisch unterstreicht der Zusatz („basta“) und der Kontext die Unwilligkeit, daran zu arbeiten, dass man sich um Verständigung bemüht. Von den Strukturdeterminanten der Polizei seien einige hier erwähnt:

- Das *Gerechtigkeitsparadigma* (Gleichbehandlung) führt dazu, dass man sich darauf beruft, alle gleich zu behandeln, was aber dazu führt, dass nicht nur Gleiches gleich behandelt wird, sondern auch Ungleiches gleich gemacht wird (z. B. müssen auch Bewerber und Bewerberinnen mit abgeschlossenen Universitätsstudiengängen in Jura oder Psychologie das Polizei-Studium an der Verwaltungsfachhochschule absolvieren und damit die Berufskarriere von ganz unten beginnen).
- Die *Bildungs- und Intelligenzprüfung* ist ausgerichtet an der Ermittlung eines (deutschen) intellektuellen Durchschnittsniveaus, sie will ein Mindestmaß an Bildung und Intelligenz sicherstellen, sondert damit allerdings auch ein „Zuviel“ an „kulturellem und/oder „sozialem Kapital“ aus. Zusätzlich sind die Sprachbildungstests in der Regel (hoch-)kulturell determiniert. Die Frage der Referenz solcher Tests wird so gut wie nie gestellt. Begriffe wie „Quintett“ oder „Kerzendocht“ gehören möglicherweise noch zum Wissensrepertoire der Auswahlkommissionen und der Testpsychologen, aber nicht mehr notwendigerweise zum Vokabular der jugendlichen Bewerber und Bewerberinnen. Bezeichnenderweise werden Fachbegriffe aus der jugendlichen Szenesprache oder Techniken aus dem SMS- und

Twitter-Zeitalter nicht abgefragt. So sind die Bildungseinschätzungen eher ein Ausdruck der Konstruktion von Kultur der polizeilichen Oberschicht.

- Das Erfordernis eines einigermaßen guten *Leumunds* (Führungszeugnis) schließt von vornherein eine ganze Menge an Bewerbern aus.⁸
- Ebenso verhält es sich mit dem *Gesundheitsstatus* und der *physischen Belastbarkeit*. Selbst die Körpergröße variiert zwischen den Bundesländern beispielsweise um mehr als 10 Zentimeter, auch die sog. Polizeidienstvorschrift (PDV) 300, die die Grundlagenvorschrift zur Polizeidienstfähigkeit darstellt, wird unterschiedlich interpretiert. Zunächst könnte man annehmen, dass der Komplex Gesundheitsstatus derjenige Teil der Einstellungsprüfung ist, in dem Gleichbehandlung tatsächlich verwirklicht wird. Allerdings bleibt auch dort einiges im Verborgenen, weil die einschlägige PDV 300 nicht öffentlich zugänglich ist. Schon in der Schwimmprüfung machen sich kulturelle Unterschiede bemerkbar, weil es für viele türkische Jugendliche (Männer und besonders Frauen) nicht so selbstverständlich ist wie für Einheimische, ein qualifiziertes Schwimmbad zu besitzen.
- *Nationalität/Staatsangehörigkeit* ist nach wie vor ein vereinheitlichendes Einstellungskriterium. Durch die Lockerung der Staatsangehörigkeitsklausel und die damit einhergehenden Irritationen bei vielen Betroffenen wird ja erst deutlich, dass es offenbar ein großes Beharrungsvermögen auf diesem Punkt gibt, was rational nicht leicht zu erklären ist. Das sog. Deutschen-Privileg ist funktional weitgehend obsolet geworden und man fragt sich, warum heutzutage noch Kernaufgaben des Staates (Hoheitsfunktionen) an die Zugehörigkeit zu einem kollektiven Merkmal geknüpft werden (das ja keinerlei eigene Qualität aufweist) und nicht an individuelle Kompetenzen bzw. individuelle Loyalitätsbindungen. Der Aspekt Staatsbürgerschaft weist wie alle oben aufgeführten Kriterien auf den traditionellen Gehalt der Rekrutierungsprinzipien hin, bei denen die kollektive Zugehörigkeit vor der individuellen Qualifikation steht. Diese Tradition wird mit der Einstellungsmöglichkeit von Nicht-Deutschen zwar partiell angegriffen, nicht aber überwunden. Und so erklären sich viele Vorbehalte gegen individuelle Lösungen, gegen positive Diskriminierung bzw. die Quotenregelung auch damit, dass nicht nur gegen die konkrete Regelung Vorbehalte bestehen, sondern grundlegend gegen die Auflösung traditioneller Werte, die historisch zu einer Privilegierung des Personals der Polizei geführt haben und noch führen.

- *Einheitslaufbahn*: Die traditionelle Vorstellung einer beruflichen Karriere in der Polizei basiert auf drei Prämissen: 1. Alle fangen unten an, 2. Alle können Alles werden und 3. Alle können Alles machen. Diese Prämissen stimmen natürlich nicht mit der Realität überein, sie bilden aber die Grundlage der beruflichen Statusgestaltung in der Polizei. Das zugrundeliegende Prinzip ist das der Generalverwendbarkeit, die nicht auf individueller Leistung (bzw. Leistungsnachweis) beruht, sondern auf Zugehörigkeit, auf Treue bzw. auf Beharrungsvermögen.⁹ Das Prinzip „Alle fangen unten an“ führt zu größten Aversionen gegenüber sog. Seiteneinsteigern, und zwar je statushöher, desto ausgeprägter (so sind Seiteneinsteiger und Seiteneinsteigerinnen im Höheren Dienst selten in der Lage, vollständig in die Polizeikultur einzutauchen); „Alle können Alles werden“ heißt, jedem ist der Aufstieg in alle Positionen (Dienststränge und Funktionen) möglich, allerdings ist dies unterschiedlich wahrscheinlich; „Alle können Alles machen“ bedeutet, dass ein Wechsel von einer Sparte zur anderen (z. B. von der Schutz- zur Kriminalpolizei, die Wasserschutzpolizei bildet da eine gewisse Ausnahme) üblich ist.
- *Verwendungsbreite vs. funktionaler Spezialisierung*: Die Führungsfunktionen der Polizei, insbesondere das Eingangssamt des höheren Dienstes (Besoldungsgruppe A 13), werden in der Regel nicht nach einer speziellen fachlichen Qualifikation, sondern nach Kriterien der Flexibilität vergeben. Dies entspricht zwar einer modernen Managementlehre, hat aber, insbesondere für die Loyalitätsbindung der Mitarbeiter, auch unerwünschte Nebenfolgen. Auf der Sachbearbeiterebene ist die Flexibilität besonders dort, wo neben Fachqualifikation auch persönliche Neigung oder Talent eine Rolle spielt, oft kontraproduktiv, wenn z. B. der teuer weitergebildete und gut eingespielte Spezialist für Brandsachen, um von der Besoldungsstufe A 11 in die nächst höhere zu kommen, das Kommissariat wechseln muss. Anders als z. B. im Richteramt ist der hierarchische Aufstieg mit dem Verlust von angestammten Tätigkeiten verbunden. Und eine regelmäßige, mindestens eine erwartbare Beförderung steht in der Prioritätenskala von Polizeibeamten und insbesondere der Berufs- und Personalvertretungen immer noch an erster Stelle. Obwohl einige Behörden die Leistungsbehinderung dieses Verfahrens bereits erkannt und einzelne Sachbearbeiterdienstposten bis zur höchstmöglichen Besoldungsstufe hochgestuft haben, steht die vertikale Veränderung (Dienstgrad) in der Prioritätenreihenfolge

der Bediensteten traditionell immer noch deutlich über der horizontalen (Funktion).

4. Elastizität oder Hegemonie? Polizeikultur auf dem Prüfstand

Habe ich oben einige Strukturmerkmale für bürokratische Organisationen erwähnt, die einer Vielfalt eher entgegenstehen, so wäre zu fragen, ob wenigstens die gelebte Kultur der Polizei Vielfalt zulässt oder gar fördert (und damit Integration erleichtert) oder ebenfalls eher homogenitätsorientiert ist und damit eine Integration tendenziell erschwert. Die Annahme dabei ist, dass kulturelle Elastizität die Integration fördert, weil sie darauf ausgerichtet ist, eine Vielzahl von Zusammenschlüssen, Lebensentwürfen, Berufsvorstellungen etc. zuzulassen, während kulturelle Hegemonie eher Assimilation und Homogenität fördert, weil sie auch auf der Ebene der Deutungsmuster autoritär darüber wacht, dass alle gleich behandelt werden und gleich handeln. Verschiedenheit ist in diesem Modell der Ausnahmefall und erklärungsbedürftig, während die Ähnlichkeit bzw. Gleichheit den Normalfall darstellt. Zu fragen wäre also, ob Polizei- und/oder Polizistenkultur der Struktur der Organisation entgegengerichtet sind bzw. ob von dort zu erwarten ist, dass die Integrationsimpulse größer sind.

Die meisten Untersuchungen und Befunde zur Polizistenkultur betonen die persönlichkeitsprägende Wirkung der Praxiserfahrung. Gegen sie kommt Bildung (die im Wesentlichen am Beginn der beruflichen Sozialisation steht) nicht an. Das praxeologische Wissen überformt nach einiger Zeit das Theoriewissen (so bei Chan 1997, 2003; Mensching 2007; Waddington 1999a, 1999b). Der Klassiker der Polizeiforschung, Jerome Skolnick (1966), hat als Erster Determinanten einer hegemonialen Polizistenkultur herausgearbeitet, u. a. die prägenden Bezüge zur Gefahr, zur Autorität und zur Tüchtigkeit. Daraus leitet er einen „Polizisten-Habitus“ ab, zu dem Eigenschaften wie Argwohn, soziale Isolation (Rückzug), berufsinterne Solidarität und aggressive Maskulinität (*crime fighter*) gehören. Die sich dahinter verbergenden Grundhaltungen (Weltverständnisse) lassen sich zusammenfassen mit einem dichotomen Weltbild, das sich aus Konservatismus und Bipolarität zusammensetzt.¹⁰ Waddington (1999) betont in seiner Polizeistudie hingegen vier Grundpositionen: Mission, Macho-Kultur, „Wir/Sie“-Denken und defensive Solidarität (ausführliche dazu vgl. Ohlemacher 2006: 160 ff.).

Innerhalb dieser kulturellen Alltagsrahmung der Polizisten findet Vergemeinschaftung statt, in deren Zentrum die Gefahr, der Einsatz, oder generell: die Lage steht.¹¹ Polizisten, zumindest der größte Teil der Schutzpolizisten, sehen sich als Einsatzbewältiger, nicht als Sozialarbeiter bzw. Problemlöser sozialer Konflikte. Bei der Lagebewältigung entstehen auch Gewaltbilder, die oftmals den Rahmen einer nüchternen Beschreibung verlassen. Die Gefahrenikonographie ist nun keine anachronistische Irrationalität, sondern Teil der subjektiven Wirklichkeitskonstruktion von *Street Cops*, die im Einsatzfall auch in die Nähe der Kriegsmetaphorik geraten kann.¹²

Damit wäre zusammenzufassen: Organisationsstruktur und -kultur der Polizei sind ausgerichtet an einer organisationalen Homogenität, die Kontinuität mehr betont als Diskontinuität. Kulturtechniken, die diese Werte befördern, sind weiterhin hegemonial in der Organisation. Sie behindern kulturelle Elastizität (Diversity) sowie die Integrationsbemühungen und Integrationsleistungen der Organisation. Während man sich also tatsächlich auf einer organisatorischen Ebene um Nachwuchs mit Migrationshintergrund zu bemühen scheint, scheitert man immer wieder an den strukturellen und kulturellen Gegebenheiten, die wie eine Art zuschnappender Reflexe wirken und jede gute Idee zur Erhöhung des Migrationsanteils im Keim ersticken. Struktur und Kultur der Polizei bilden damit einen hermetischen Widerstand gegen Diversität.

5. Voraussetzungen der Akzeptanz von Migranten in der Polizei

Einer der Befunde aus der MORS-Studie war, dass sich Polizeibeamte und Polizeibeamtinnen mit Migrationshintergrund grundsätzlich von der kollegialen Umgebung akzeptiert fühlen und sich auch als anerkannter Teil der Polizei sehen (vgl. Hunold 2010). Dies korrespondiert auch mit der dominierenden Haltung der einheimischen Kollegen und Kolleginnen. Dies ist aber nicht etwa das Produkt hoher Integrationsanstrengungen der deutschen Polizei, sondern ein Ergebnis der hohen individuellen Anpassungsleistungen der Migranten. In der Polizei wird Herkunft und Ethnie dann bedeutungsärmer, wenn die Mitglieder die hegemonialen Polizisten-Eigenschaften besitzen. Diese gelangen schon im Einstellungsverfahren zur Geltung, wenn sie auch dort nicht die Dominanz entfalten, wie sie sie in der Praxis später bekommen werden. Eher als „nicht intendierte Nebenwirkung“ ist das Einstellungsverfahren nach

wie vor das Nadelöhr für Polizei- und Polizistenkultur, durch das alle Bewerberinnen und Bewerber hindurch müssen, egal, welche Bildungsagenda und welchen ethnischen Hintergrund sie besitzen. Die Aufmerksamkeit darauf, dass zwischen Migranten und Einheimischen (wohl aber im Sport zwischen Männern und Frauen) keine Unterschiede gemacht werden, führt quasi zu einem verfahrensgestützten Antidiskriminierungsschutz. Und doch erfährt man immer wieder, dass z. B. türkischen Bewerbern Fragen über den türkisch-kurdischen Konflikt gestellt werden, die man sich nie an einen deutschen Bewerber oder eine Bewerberinnen zu stellen wagen würde (natürlich nicht über die PKK, sondern z. B. über die Entstehungsgeschichte der RAF). Aber als Grundhaltung würde ich heute auch eher sehen, dass die Bemühungen, an migrantische Bewerber heranzukommen, gestiegen sind.

Bei der Schutzpolizei wird durch das Tragen einer Uniform der hohe Grad an Einheitlichkeit verdeutlicht, die die Kategorien Herkunft und individuelle Besonderheiten im Polizeialltag nahezu aufhebt. Innerhalb der Organisation wird man in erster Linie als Polizist oder Polizistin attribuiert, aber nicht als Türke oder Polin: „*Wenn ich da in Uniform stehe, bin ich der Kollege. Da bin ich nicht der Ausländer... Ich werde immer so betrachtet wie ein Kollege... Man ist ja halt in so ner Solidargemeinschaft bei der Polizei. Man muss ja seinen Kollegen sozusagen 100, 150-prozentig vertrauen*“.¹³ Ob dieses Statement dem Wunschdenken des Befragten oder seiner tatsächlichen Erfahrung entspricht, kann hier nicht beurteilt werden. Doch hier kommt es auf diese Beweisführung nicht an. Wichtig ist, dass sich der Interviewpartner nicht durch seine individuelle Besonderheit positioniert, sondern sich auf einen organisationskulturellen Konsens beruft. Diese Argumentationsfigur scheint tatsächlich nicht nur politisch korrekt, sondern auch polizeikulturell erwünscht zu sein: Hinter der Gemeinsamkeit des Polizist-Seins vermindert sich sämtliche hierarchisierende Differenz. Interessanterweise greifen auch die wenigen befragten migrantischen Polizistinnen auf diese Figur zurück, was sie in doppelter Weise abhängig von der vereinheitlichenden Zuschreibung zu machen scheint: Frau und Migrantin zu sein, ist jeweils für sich gesehen schon marginalisierungsfähig. Die Interviewpartnerinnen selbst haben allerdings nicht von einer doppelten Marginalisierungserfahrung berichtet.

Innerhalb der Polizistenkultur wirkt Kollegialität vermutlich deshalb dominant, weil sie geprägt ist durch die besonderen Erfahrungen in einer Gefahrgemeinschaft, welche nicht ohne die umgebende Organisation zu denken

ist. In dieser Gefahrgemeinschaft sind MH-Beamte, wie alle anderen auch und unabhängig von ihrer Herkunft, grundsätzlich als gleichwertige Kollegen akzeptiert, insoweit Vertrauenswürdigkeit aufgrund von erlernten routinemäßigen Verhalten vorausgesetzt wird (vgl. Giddens 1995). Wenn diese zentralen Bedingungen erfüllt sind, dann werden die durchaus vorhandenen Irritationen, Störungen oder Abweichungen zwar wahrgenommen, aber als nicht unvereinbar zwischen einheimischen und nicht-einheimischen Polizisten beschrieben (Bloom 2005). „...*(W)enn man z.B. Sport gemacht hat und gemeinsam duscht, dass vielleicht der Mann [ein Muslim] seine Unterhose anlässt oder alle an einem Tisch sitzen und die meisten bestellen sich Currywurst und nur der eine nicht oder die eine nicht. Da ist er vielleicht fremd.*“¹⁴ Diese Art der Irritation entsteht in erster Linie in Situationen, die sich von rein berufsbezogenen Handlungen unterscheiden. Man kann sie halbprivate Situationen nennen, weil sie im Kontext der Berufsausübung stehen, nicht aber über Berufskultur determiniert sind. Das sind insbesondere Zusammenkünfte vor und nach dem Dienst, private Kontakte unter Kollegen und Kolleginnen sowie politische und weltanschauliche Haltungen, die die Dienstausbildung latent mit beeinflussen können, aber nicht müssen.¹⁵

Zusammenfassend kann man festhalten: Die formale Integration in die Organisation Polizei besteht darin, den Zugang zu Planstellen herzustellen. Integration in die Kultur der Polizisten gelingt allerdings erst durch die Teilnahme an den universellen Werten der Polizei. Nicht integriert sein heißt vor allem Nicht-Teilhabe am inneren Zusammenhalt (man könnte dazu auch emotionales Band sagen oder „corporate cohesion“¹⁶) der Polizisten. Diese Nicht-Teilhabe führt nicht automatisch zum Ausschluss, sie betrifft im Übrigen auch viele einheimische Polizisten, die z. B. exotische Hobbys oder Weltanschauungen haben, den Dienst als Basis für ihre Nebentätigkeiten ansehen etc. Minderheiten in der Polizei (hier insbesondere Frauen und Migranten) sind aber – im Gegensatz zu einheimischen Kollegen – einer umgekehrten Beweislast ausgesetzt: sie müssen beweisen, dass sie gute Polizisten sind, während die Einheimischen einen kollektiven Vertrauensbonus genießen. Und umgekehrt gilt, dass Abweichungen vom Standard bei Minderheiten schneller auf den kategorialen Unterschied (Geschlecht, Ethnie) zurückgeführt werden und nicht, wie bei Einheimischen/Männern etc., auf individuelle Eigenschaften. Offen bleibt bislang, wie sich die Fremdheitserfahrungen in

Bezug auf Migranten von denen anderer Minoritäten (z. B. Frauen, Homosexuelle, Alte etc.) unterscheiden.

Für das Thema „Migranten in der Polizei“ wird damit wichtig anzunehmen, dass nicht per se Ethnie, Herkunft oder Geschlecht über Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einem „Inner Circle“ der Polizei entscheidet, sondern das Maß an Vertrauen, das dem Kollegen/der Kollegin in alltäglichen Situationen gegenüber gebracht wird. Vertrauen wiederum begründet sich auf Ähnlichkeit, insbesondere aus der Erwartung einer polizeiadäquaten Verhaltensweise in konkreten dienstlichen Situationen. Kollegen, die sich an (auch ungeschriebene) Vorgaben, Traditionen und dienstliche Gepflogenheiten halten sowie den beruflichen Verhaltensmustern entsprechen, werden als Polizisten und Kollegen bzw. Kolleginnen eher akzeptiert als diejenigen, die diese Verhaltenserwartungen nicht übernehmen. In der Regel ist der Grad der Übereinstimmung mit eigenen Mustern entscheidend für das Vertrauen in der Gruppe der Schutzleute. Das gilt für alle kollegialen Beziehungen.

Im Umgang mit migrantischen Kollegen und Kolleginnen werden diese basalen Vertrauens-Regeln manchmal modifiziert, was an folgendem Beispiel deutlich werden soll. In einem Interview sagt ein türkischstämmiger Polizist: *„Wenn ich mal so Fälle hatte, wo ich als Türke beleidigt wurde, war es dann immer ganz gut, wenn der deutsche Kollege gesagt hat, ‚Du hältst jetzt mal die Klappe‘, so nach dem Motto. Das hat mich dann bekräftigt, so zu wissen, der Kollege ist eindeutig auf meiner Seite. Wenn wir dann mal mit Türken zu tun haben oder ich sag mal mit Ausländern, die dann sagen, ihr macht das ja nur, weil wir Ausländer sind, wenn ich dann das Wort ergreife und sage: ‚nee, nee, das ist nicht der Fall, guck mal auf den Tacho, ich bin auch quasi Ausländer ...‘“* (Deutschlandradio Kultur, „Migranten in Uniform“ Sendung vom 14.9.06).

In diesem Interviewausschnitt wird Bezug genommen auf die unbedingte Solidarität im Einsatz, ein Handlungsmuster von Polizisten, das ganz oben auf der Werteskala steht (vgl. Behr 2000: 219). Das Prinzip des „do ut des“ (ich gebe, damit du gibst) bekommt in einer kulturell gemischten Streifenbesatzung noch eine zusätzliche Bedeutung, dass man nämlich wechselseitig die eigene Zugehörigkeit betonen, dabei aber die betreffenden Provokationen gegenüber dem anderen und für den Kollegen zurückweisen muss. Man muss sich also mindestens im Kontakt mit Außenstehenden fallweise zu seinem eigenen biographisch (und biologisch) determinierten sozialen Status (Natio-

nalität, Kulturkreis, Ethnie) auf Distanz halten, um den Status des Kollegen im Konfliktfall zu stärken.

Umgekehrt sind wir auch auf Situationen hingewiesen worden, in denen das Vertrauen unter Kollegen strapaziert wird bzw. auch suspendiert werden kann. Symbolisch dafür steht das sprachliche Nichtverstehen: *„Wenn dann der Kollege anfängt, mit dem (türkischen, R.B.) Mann auf Türkisch zu reden und dann zu mir sagt, 'das hat sich erledigt, ich hab' das mit dem geregelt', dann muss ich einfach sagen, das kann nicht sein. Wir regeln das nicht einfach so in Deutschland, das (Gewaltanwendung gegen die Ehefrau, R.B.) ist bei uns eine Straftat und die zeigen wir an, da gibt es keine Mauschelei“*.¹⁷

Diesem Beamten wäre es am liebsten, wenn er die Sprachkompetenz des türkischen Kollegen nutzen könnte, ohne von seinen Vorstellungen von der Gestaltung der polizeilichen Intervention abrücken zu müssen. Dass der Kollege das anders einschätzt, führt der interviewte Beamte hier auf dessen türkischen Hintergrund zurück. Tatsächlich gibt es aber mehrere Deutungsmöglichkeiten, so gibt es z. B. erst seit relativ kurzer Zeit die Regelung, dass die Polizei im Zusammenhang mit Gewalt im sozialen Nahraum ein öffentliches Interesse annehmen muss und demnach die Streitigkeiten nicht mehr informell beilegen kann. Die informelle Regelung war in früheren Zeiten gang und gäbe. So wird hier eigentlich ein Modernisierungskonflikt als ein Kulturkonflikt dargestellt. Das passiert häufig und wird in der Literatur zur kulturellen Kompetenz auch als Verzerrungsphänomen beschrieben.

Vertrauen ist also eine zentrale Kategorie in der polizeilichen Praxis und Vertrauenswürdigkeit eine Kardinaltugend von Polizistinnen und Polizisten. Sprache spielt bei der Vertrauensbildung und -erhaltung eine ganz wesentliche Rolle, gerade dann, wenn man keine Zeit hat, ein auch nonverbal eingespieltes Team zu sein (was im Wechseldienst der Polizei relativ häufig vorkommt). Sprache sorgt für Transparenz, für Überprüfbarkeit und erleichtert die Kontrolle der Situation ganz wesentlich. Insofern sind die Einwände deutscher Polizisten gegenüber anderssprachigen Kollegen und Kolleginnen auch nachzuvollziehen, die Angst oder zumindest Zweifel bekommen, wenn diese sich mit Klienten in einer Sprache unterhalten, die zwar wirksam, aber für deutsche Polizisten und Polizistinnen unverständlich bzw. intransparent ist. Vertrauen wird schwerer, wenn man es explizieren muss und kein gemeinsamer Code für die Bedingungen der Möglichkeit des Vertrauens existiert. Das „Zwischen-zwei-Stühlen-Sitzen“ ist für MH-Beamte eine oft ge-

nutzte Metapher, um die Uneindeutigkeit ihrer Position zu beschreiben. Die z. T. widersprüchlichen Forderungen, die an die Kollegen und Kolleginnen herangetragen werden, verhindern z. B. die Entwicklung einer impliziten Verständigung über basale Werte in der Polizei: Während die Polizeiführung bestrebt ist, insbesondere die Sprachkompetenz der nichtdeutschen Kollegen zu nutzen, sie also zwar in der jeweils anderen Sprache sprechen zu lassen, dabei aber sicher zu sein, dass sie die Grundzüge des Beamtenrechts genauso internalisiert haben wie ihre einheimischen Kollegen, verläuft die Forderung der Polizisten umgekehrt: Die MH-Beamten sollen ihr Anderssein (denken, verstehen, sprechen) zur Verfügung stellen, aber gleichzeitig keine Fremdheitsgefühle in der Kommunikation vor Klienten aufkommen lassen: Sie sollen fremdsprachig denken, aber deutsch reden. Während die Polizeiführung die Beamten mit Migrationshintergrund durchaus die Sprache der anderen (der Migrationsklientel) sprechen lassen will, fordern Polizisten ihre migran-tischen Kollegen und Kolleginnen relativ strikt auf, ihnen nur das Denken der anderen zur Verfügung zu stellen, aber so zu sprechen, wie man selbst auch spricht.¹⁸

6. Effekte und Implikationen der Einstellung von Migranten in die Polizei

Rund 19 Jahre nach der Öffnung der Polizei für nichtdeutsche Bewerberinnen und Bewerber ist mit vorsichtigem Optimismus zu konstatieren, dass die Bemühungen um eine Erhöhung des Migrantenanteils erste Früchte tragen. Damit ist aber überhaupt nicht geklärt, ob eine Erhöhung des Migrantenanteils auch tatsächlich signifikante Effekte für die Arbeitsergebnisse nach sich ziehen wird. Das Argument, dass eine Repräsentanz von ethnischen Minderheiten in der Polizei zu einer besseren Akzeptanz der Polizei in der jeweiligen Bevölkerungsgruppe führt, ist weder überprüft noch befriedigend stichhaltig. Zwar steht es uns als weltanschauliche Überzeugung gut an, so etwas zu vertreten, aber empirisch und theoretisch steht eine Begründung noch aus.

Ebenso wenig wurde bisher systematisch geprüft, ob die Polizei, wie sie derzeit strukturiert ist, von der Migrantenpopulation akzeptiert wird. Immerhin kann man vermuten, dass etwa die Hälfte der türkischen Bevölkerung Vertrauen in die deutsche Polizei hat (Sauer 2006). Solche Begründungen

wären wichtig, um die Diskussion zu versachlichen. Ansonsten läuft man Gefahr, eine politische Überzeugung gegen die andere zu setzen.

Der bloße Verweis auf den positiven Effekt des gemeinsamen kulturellen Backgrounds zwischen migrantischen Polizisten und eines Teils der Wohnbevölkerung berücksichtigt z.B. nicht die binnenkulturellen Unterschiede. Man erfasst bei einer solchen Argumentation die Migrantepopulation als eine Gesamtkategorie. Damit fällt man auf ein Diskriminierungsniveau zurück, das keiner haben will. Gegenwärtig scheint es aber so zu sein, dass der Rückgriff auf eine kollektive Identität (Migrant) die anderen Ungleichheitskriterien überlagert (Einkommen, Alter, Geschlecht, Bildung, Wohnsituation, Gesundheit).

Die Forderung nach Repräsentanz ist eine andere als die Forderung nach fairer und menschenrechtskonformer Behandlung. Dies wird in der öffentlichen Debatte um Migranten in der Polizei häufig nicht differenziert. Vielmehr wird mit der Einstellung von Migranten schon die adäquate Umgangsform mit der entsprechenden Klientel unterstellt. Auf den Kern zurückgeführt heißt aber die Frage: Arbeitet eine Verwaltung nur bzw. schon dann besser (und welche Kriterien gibt es hierfür?), wenn alle Bevölkerungsanteile in ihr repräsentiert sind oder muss das Ziel von Bildungsarbeit mit dem Personal darüber hinaus nicht sein, die fachlichen, sozialen und kulturellen Kompetenzen aller Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen darauf auszurichten, alle Klienten ähnlich professionell (und vielleicht noch zuvorkommend) zu behandeln? Von der Beantwortung dieser Frage hängen unterschiedliche Strategien der Personalrekrutierung und -entwicklung ab. Dann müsste man z.B. nicht mehr um Migranten werben, um das Verständigungs- und Verstehensproblem zu lösen, sondern man könnte sich darauf konzentrieren, die Bedingungen der Einstellung in den Polizeidienst so weit zu klären, dass sie keinen diskriminierenden Effekte aufweisen bzw. dass die exkludierenden Mechanismen nicht gleichzeitig diskriminierend sind.

7. Ein Monopol-Unternehmen sucht nach seinen professionellen Standards

Die Frage „wen wollen wir haben?“ wird von jeder Landespolizei eher politisch bzw. nach den traditionellen Grundsätzen des Berufsbeamtentums beantwortet. Es gibt zwischen den Bundesländern neben einem hohen Maß an

Übereinstimmung auch partielle Unterschiede, die aber nicht zu einer signifikanten Differenz im Spektrum der Qualität der Arbeit bzw. des Personals geführt haben (z. B. in der Festlegung der sportlichen Fitness oder der Schulnoten oder einen Mathematiktest bei der Einstellungsprüfung oder einen landeskundlichen Sondertest für nichtbayerische Bewerber und Bewerberinnen). Es gibt bislang keine polizeiwissenschaftlichen Begründungen bzw. Standards hinsichtlich der Frage, welche Eigenschaften ein Bewerber oder eine Bewerberin genau braucht, um ein guter Polizist oder eine gute Polizistin zu werden.¹⁹ Diese Vorstellungen existieren durchaus, es handelt sich dabei aber um Erfahrungswerte, in der Regel durchgesetzt durch Polizeipraktiker, Fachschullehrer, Psychologen, Mediziner und Ministerialbeamte. Es gibt wohl innerhalb der Institution des Gewaltmonopols einen gewissen Wettbewerb um den Nachwuchs, d. h. man hat mit Abwanderungen in andere Länder bzw. Präferenzänderung zu tun. Aber dies bezieht sich auf die geographische Attraktivität. Auch die Basiskriterien Leumund, Bildungsgrad (inklusive N.C.), Gesundheit geben keinen unverrückbaren Rahmen ab. Denn in jedem Jahrgang können die Einstellungsparameter geändert werden. Gleichbehandlung ist juristisch dann gegeben, wenn die Einstellungskriterien für alle, die sich gleichzeitig bewerben, vergleichbar sind.

Unter den gegenwärtigen Einstellungsbedingungen fallen Migranten nicht wegen ihrer kulturellen oder ethnischen Differenz auf, sondern durch ihre hohe Anpassungsleistung. Ihr Anderssein wird erst dann thematisiert, wenn sie nicht den universalen Vorstellungen der Polizisten entsprechen. Anders gesagt: Stimmen die Kernkompetenzen mit denen der einheimischen Polizisten überein, dann spielt eine äußere oder habituelle Abweichung (z. B. Hautfarbe, Name, religiöse Praktiken, Verzicht auf bestimmte Speisen, Alkoholabstinenz etc.) keine große Rolle, und wenn, dann höchstens im „halbprivaten“ Bereich. Es kann sein, dass bestimmte Geselligkeiten und Gepflogenheiten nicht geteilt werden (z. B. das Mitbringen der Ehefrauen/Freundinnen zu Festen). Das Spektrum an Verschiedenheit bzw. die Varianz an Verhaltensweisen sind im halbprivaten oder privaten Raum unter Polizisten und Polizistinnen heute größer als früher, so wird allenthalben entgegengehalten, wenn man heute auf Traditionen und Gepflogenheiten in der Polizei zu sprechen kommt. Gemeinsame Trinkrituale nach Dienstschluss haben dramatisch abgenommen, gemeinsame Gestaltung der Freizeit ebenfalls, eine heterogenere Lebensstilorientierung greift auch unter Polizisten und Polizistinnen um

sich. Allerdings würde ich aus der Erfahrung meines Umgangs mit unterschiedlichsten Gruppen in der Polizei doch vermuten, dass der Wunsch nach Vergemeinschaftung und Zusammenschluss in einem gemeinsamen Polizeimilieu gerade bei jüngeren Beamten höher ist als bei solchen in fortgeschritteneren Lebensphasen und in geschlossenen Einheiten (z. B. Bereitschaftspolizei) oder Spezialeinheiten höher als in Flächendienststellen. Daraus ist keinesfalls zu schließen, dass es im beruflichen Kontext weniger Zusammenhalt gibt, auch wenn dies, vor allem von älteren Beamten, immer wieder beklagt wird. So wäre es weiterhin sinnvoll, nach den gemeinsam geteilten Grundannahmen der Polizei zu suchen. Es wäre aber auch nach den Grenzen von Kohäsion bzw. misslungener Integration zu fragen.²⁰

8. Vielfalt statt Einheit? Das Organisationsprinzip der Polizei auf dem Prüfstand

Das Thema Migranten in der Polizei erfährt wahrscheinlich gar nicht den übergreifenden Konsens, wie er nach außen hin häufig formuliert wird. Man mag darüber streiten, ob das Thema überhaupt schon in der Mitte der Polizei angekommen ist, ich würde vermuten, es steht bislang noch nicht mit hoher Priorität auf der Agenda der Entscheider (zumindest nicht im Einsatzbereich, im Personalbereich schon eher), wobei sich hier derzeit ein Wandel abzuzeichnen scheint, zumindest auf der Ebene der Behörden in Metropolregionen. Es gibt also in der Polizei durchaus eine Interkulturalitätsfraktion, die Personal mit Migrationshintergrund als wertvoll, integrierbar und gut einsetzbar erachtet. Auch gibt es viele Verantwortungsträger, die tatsächlich die Vielfalt kultureller Muster als Chance und als Bereicherung sehen.

Doch es gibt auch die andere Seite: Das sind Homogenitätskulturalisten, und für sie sind Migranten als Kollegen schwerer zu akzeptieren. Migranten sind in erster Linie Fremdkörper und deshalb als Kollegen schwerer zu respektieren. Sie sind es deshalb, weil sie diesen Polizisten lediglich als so genanntes „polizeiliches Gegenüber“, und zwar tendenziell als problematisches Gegenüber, bekannt sind. Anders als seinerzeit bei den Frauen, mit denen man lediglich keine Erfahrungen als Kolleginnen hatte, hat man oftmals schlechte Erfahrungen mit diesem Teil der „Kundschaft“. Migrantische Polizeibeamte tragen mehr kulturellen Ballast mit als die Frauen. Die mussten (und müssen) beweisen, dass sie gute Polizisten sind, Beamte mit Migrati-

onshintergrund müssen darüber hinaus beweisen, dass sie auf der richtigen Seite stehen. Ihre Loyalitätsbindung ist immer prekär. Bei den Frauen war es die Fachlichkeit, die zu beweisen war, aber nicht die „innere Haltung“. Bei den MH-Beamten scheint es umgekehrt zu sein.

Migranten bilden weiterhin eine (mindestens latente und stets aktualisierbare) Gegensatz-Kategorie zu den Einheimischen. Sie markieren die Grenze von Vertrautheit zur Fremdheit. Diese Unterscheidungskategorie bietet sich an, weil und insoweit andere Kategorien der Unterscheidung bzw. der Differenz nicht mehr tauglich sind oder nicht bemüht werden müssen (z. B. Klasse, Alter, Geschlecht etc.).

Die Abwehr des „Fremden“ geschieht meistens über die Figur des vollständigen Spracherwerbs. Migranten, die die deutsche Sprache nicht perfekt sprechen können (bzw. nicht mindestens so gut wie die deutschen Mitbewerber), haben keine Chance, in das Innere der Organisation zu gelangen. Über die Sprache gelingt die Abwehr der Konkurrenz bei den Migranten, über Gesundheit, Leumund und Bildung gegenüber den anderen Konkurrenten. Geschlecht ist seit einiger Zeit kein Kriterium der Ausschließung mehr. Religion ist es schon lange nicht mehr und noch nicht wieder.

Von einer Integrationsleistung, die sich auf die Strukturen der Organisation auswirkt (kulturelle Elastizität) ist die deutsche Polizei gegenwärtig noch weit entfernt. Migranten können zwar formal in die Polizei hinein gelangen, aber nur insoweit sie das Selbstverständnis der Organisation nicht tangieren. Dass dies nur relativ wenigen MH-Bewerbern und -bewerberinnen gelingt, weist auf einen Schließungsmechanismus hin, der in der Organisationstheorie als *homosoziale Kooptation* bezeichnet wird.

Kooptation, im ursprünglichen Sinne die „Nachwahl“ für ausscheidende Mitglieder aus Vorständen etc., schafft Kontinuität in geschlossenen und kohäsiven Gruppen, die meistens Ihresgleichen rekrutieren und Andersdenkende durch die eigene Einigkeit ausschließen. Kooptation ist zwar kein den Transparenz- und Gleichbehandlungsbemühungen der Polizei entgegengerichtetes Instrument zur Personalauswahl, wohl aber eines, das sozusagen subkutan den Schwerpunkt dezidiert auf Gesinnung und Loyalität, nicht auf funktionale Kompetenz lenkt. Nach meinem Dafürhalten wird die Strategie der Personalauswahl dominiert bzw. durchzogen von der Frage, wie die Kohäsion (bzw. Tradition) der Organisation gewahrt bleiben kann. Einstellungsprozeduren (Werbung, Test und Auswahl) haben neben den vielen anderen

Aspekten auch eine organisationskulturelle Dimension: In ihnen wird die Kohäsionsfrage (was hält die Polizei zusammen?) operationalisiert mit einer impliziten Auswahl der Ähnlichen, womit Kontinuität sichergestellt und Diskontinuität vermieden werden soll. Deshalb bezeichne ich weiterhin die Polizei als eine bürokratische Organisation, weil es für sie typisch ist, Kontinuitätsregeln (Routinen) zu entwickeln, mithilfe derer die Frage des organisationalen Überlebens bewältigt wird.

Anders dagegen das Konzept der sog. *Ad-hoc-kratie* bzw. *adhocracy*. Der Begriff wurde von Henry Mintzberg (1988) zur Erfassung von Strategie und Struktur innovativer Unternehmen im Umgang mit schlecht definierten Problemen und unsicheren und turbulenten Umwelten eingeführt. In einer *adhocracy* sind Diskontinuitätsakteure gefragt, denn sie sorgen für eine hohe Flexibilität in der Anpassung an Umwelterfordernisse. Diskontinuitätsakteure benötigt man in Hochtechnologiebranchen, aber auch im Kultur- und Dienstleistungsbereich. Sie sind gekennzeichnet durch extreme Umweltabhängigkeit und -sensibilität, die sie zu dezentral in der Organisation stattfindenden Lern- und Innovationsprozessen zwingt. „Während ‚adhocracies‘ das Problem der Suche nach neuen Ideen und Lösungen effektiv bewältigen, sind sie für die Bearbeitung von Standardaufgaben ineffizient“ (Jansen 2000: 193). Umgekehrt verhält es sich bei bürokratischen Organisationen. Sie zeichnen sich durch die Überlegenheit der Routinen aus, Ereignisse, die für die Betroffenen einmalig sind, werden von der Polizei vor dem Hintergrund ihrer institutionellen Erfahrung bearbeitet, das ist ihr großer Vorzug. Er wird aber nur dann wirksam, wenn es keine weiteren Störfaktoren gibt (z. B. Interventionen der Politik in polizeiliche Ermittlungen). Für die Tagesarbeit der Polizei würde ich durchaus behaupten, dass sie mit Routinen und den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums auf die Umweltereignisse reagiert, nicht mit einem strukturell etablierten Veränderungsmanagement. Man könnte etwas polemisch sagen, dass die Polizei nicht ihre Organisationsform den neuen Problemen anpasst, sondern nur Probleme bearbeitet, die zu ihrer Organisationsform passen.

Migranten sind meines Erachtens auch deshalb so spärlich in der Polizei vertreten, weil sie nicht umstandslos kooptiert werden können, denn ihnen haftet strukturell mehr Fremdes als Vertrautes an. Deshalb müssen sie ausdrücklicher und intensiver nachweisen, dass sie die Kohäsionsbedingungen der Organisation nicht unterlaufen. Zu den Kohäsionsbedingungen zählt z. B.

unbedingte Solidarität, aber auch Loyalität. Ein weit verbreitetes Misstrauen gegen nichtdeutsche Kollegen richtet sich, z. B. mit dem geflügelten Wort ‚Blut ist dicker als Wasser‘, auf Loyalitätskonflikte, die entstehen könnten, wenn ethnisch-kulturelle Verpflichtungen (z. B. Verwandtschaftsbeziehungen) in eine Wertekonkurrenz mit beamtenrechtlichen Normen geraten.

Wenn es zutrifft (das könnte empirisch überprüft werden, wenn es ein Interesse und einen Auftrag dafür gäbe), dass die Auswahlverfahren (nicht unbedingt intentional, aber doch im Ergebnis) darauf ausgerichtet sind, die schon vorhandenen kulturellen Muster der Polizei zu reproduzieren, und wenn es zutrifft, dass die Verantwortlichen der Personalauswahl (konkret u. U. die Auswahlkommissionsmitglieder bzw. deren Vorsitzende) unbewusst dazu tendieren, solche Bewerber zu bevorzugen, die ihnen ähnlich sind bzw. die Eigenschaften haben, die in der Polizei häufig anzutreffen sind, dann unterliegen Migranten, neben anderen Minderheiten, einer höheren Exklusionswahrscheinlichkeit als einheimische Bewerber (und Bewerberinnen). Dieser Überlegung wird wahrscheinlich sogleich entgegengehalten, dass das Gegenteil ebenso vermutet werden kann: Je höher der Druck auf die Einstellungsverantwortlichen ist, Migrantinnen und Migranten einzustellen, weil die politische Vorgabe dies so will, desto eher weichen die bisherigen Standards auf und den Bewerberinnen und Bewerbern mit Minderheitenstatus liegt (ebenfalls unbewusst) ein höheres Maß an Wertschätzung als auf den „ganz normalen“ Bewerberinnen und Bewerbern. Beide Hypothesen bedürfen wie gesagt der empirischen Bestätigung, für beide gibt es aber bereits Evidenz aus dem Erfahrungshintergrund der Einstellungsfachleute.

9. Kursbestätigung oder Kurskorrektur?

Integrationspolitik der Polizei erfordert einen Richtungswechsel auf der Strukturebene der Organisation. Strukturelle Veränderungen sind nicht mit Fortbildung für das Führungspersonal, mit Lehrgängen für interkulturelle Kompetenz und auch nicht mit der Veränderung des Speisenangebots in der Kantine identisch. Es wäre vielmehr darüber nachzudenken, inwieweit die Einstellungsbedingungen tatsächlich geändert werden müssten, und inwieweit die Vielfalt von Kompetenzen und Eigenschaften noch erhöht werden kann (und welche mittel- und langfristigen Auswirkungen das haben könnte). Es müsste über Mentoring-Programme zur Vorbereitung von Führungstätig-

keiten für MH-Personal nachgedacht werden, wie dies bei Frauen auch möglich ist, und es müsste über eine grundlegende Veränderung der Einstellungsphilosophie nachgedacht werden. Auch der Gleichbehandlungsgrundsatz steht auf dem Prüfstand. Eine neue Orientierung bei der Auswahl müsste so viele Kollektivattribute wie möglich (Deutscher/Europäer sein, durchschnittlich intelligent sein, gesund sein, Frau/Mann sein, jung sein etc.) vermeiden und so viele individuelle Kompetenzen wie möglich zur Einstellungsgrundlage heranziehen (eine oder mehrere Fremdsprachen sprechen können, schnell laufen, schwimmen etc. können, ein Spezialwissen angeeignet haben etc.). Wenn das auf alle Bewerber und Bewerberinnen angewandt würde, würde sich das Spektrum an Vielfalt auch qualitativ erhöhen, und es wäre nicht nur eine „Varianz der Ähnlichkeit“, wie das heute der Fall ist. Man müsste dann nicht mehr vom Migrant erwarten, dass er a priori etwas mitbringt, das andere nicht haben, sondern man könnte auf spezifische Kompetenzen verweisen, die – egal von wem – erbracht werden. Voraussetzung dafür wäre allerdings, dass individuelle Kompetenzen auch individuelle Einschränkungen ausgleichen können (z.B. schneller auffassen gegen langsamer laufen, Programmierkenntnisse gegen Körpergröße etc.).

Mit der bisherigen Praxis zeigt sich die Polizei zwar nach außen zunächst offen. Allerdings scheint es so zu sein, dass mit Offenheit lediglich die Transparenz bezüglich der Zugangsbedingungen gemeint ist und im Wesentlichen Offenheit mit Gleichbehandlung gleichgesetzt wird (wir sind gleichermaßen offen für alle, die die [gleichen] Bedingungen erfüllen). Im Ergebnis wird hier aber oft Ungleiches gleich behandelt. Ein engagierter Umgang mit Offenheit i. S. von personeller und struktureller Veränderungsbereitschaft und der Anerkennung einer Veränderung sowohl der Arbeitsmarktsituation als auch der Anforderung an Polizeiarbeit scheint mir im Wesentlichen nicht bzw. nur sehr verhalten (und auf Expertenebene) stattzufinden. Insbesondere die starke Betonung der Gerechtigkeit und der Gleichbehandlung schränkt den flexiblen Umgang mit den Gegenwarts- und Zukunftsproblemen der Polizei stark ein. In der Auseinandersetzung mit Experten und den Führungskräften wird immer wieder deutlich, dass Gleichbehandlung nach wie vor als Königsweg demokratisch legitimierter Organisationen betrachtet wird. Das folgt immer noch strikt der Auffassung Max Webers von der Überlegenheit bürokratischer Herrschaft bzw. der Herrschaftsstäbe. Allerdings bleibt bei dieser Auffassung die Integration von Personal mit Migrationshintergrund ein The-

ma für einige Spezialisten und bewegt sich eher an der Peripherie der Organisation (vgl. Thériault 2004). Denn das dominante Prinzip der Gleichbehandlung löst nicht die ungleichen Sozialisationsbedingungen der Bewerber und Bewerberinnen auf, und es widersetzt sich auch der aktuellen Diversity-Rhetorik. Gleichbehandlung ist zwar ein probates Mittel, um Konkurrenz zu begrenzen und um ein hohes Maß an Homogenität in der Polizei zu erreichen. Andererseits verhindert sie aber auch die signifikante Erhöhung des Anteils von Personen, die nicht sowieso schon in das Raster der Polizei hineinpassen, und damit Integration im eigentlichen Sinne. So ist tatsächlich zu fragen, ob die Polizei nicht dazu tendiert, Organisationsfragen der Gegenwart und der Zukunft mit Regularien aus der Vergangenheit zu beantworten. Denn erst wenn die Frage umgedreht wird und die Integration nicht als Problem der Migranten, sondern als Problem der Polizei wahrgenommen wird, könnte sich etwas an der aktuellen Situation ändern. Ansonsten bleibt die Erhöhung des Anteils von Migranten auf halbem Wege stecken bzw. lässt sich relativ einfach als politische Rhetorik entlarven. Man wird sich also entscheiden müssen: Entweder will man Vielfalt, dann muss man die Fixierung auf die Gleichbehandlung aufgeben oder man will Gleichbehandlung, dann muss man den Diversity-Fetisch aufgeben.

Anmerkungen

- 1 Zur migrationssoziologischen Unterscheidung zwischen Integration und Assimilation vgl. Bommes, 2011.
- 2 Als Referenz für diese Arbeiten können der Aufsatz von Hunold/Behr (2007) sowie der Sammelband von Hunold et al. (2010) genannt werden.
- 3 In der Hamburger Polizei wird z.B. aus Datenschutzgründen der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund im Vollzugsdienst der Polizei nicht gezählt. Wir kennen wohl die Einstellungszahlen sehr detailliert, auch aufgeschlüsselt nach Nationalität und ausländerrechtlichem Status, sind die Auszubildenden aber in den Regeldienst übernommen, verliert sich ihre Spur. Hier hilft nur noch das personale Gedächtnis weiter. Was man allerdings sagen kann, ist, dass zum 31. Dezember 2008 bei einem Gesamtpersonalbestand von 8.278 Polizeibeamten und -beamtinnen 17 Beamte und 4 Beamtinnen mit nichtdeutscher Nationalität beschäftigt waren. Mithin betrug die Quote der „amtlichen“ Nichtdeutschen in der Polizei HH 0,4 % (laut Auskunft ZP 51 vom 17.3.10). Die restriktiven Datenschutzregeln eignen sich sicher nicht zur Darstellung der Diversität in der Hamburger Polizei, aber sie eignen sich sehr zur Verhinderung von wissenschaftlicher Empirie über die Situation in der Polizei.

- 4 Die selbstverständliche Inszenierung von Normalität gelingt eben nur den Einheimischen, wie es Alfred Schütz (1972) beschrieben hat. Man könnte kurz sagen, was für den Einheimischen Spiel ist, ist für den Fremden Arbeit.
- 5 Solche überdeterminierten Erwartungen bekommen alle Minderheit zu spüren. So war in der Polizei sehr lange die Überzeugung dominant, dass Frauen per se besser mit Kindern umgehen können. Langsam setzt auch hier ein durch Erfahrung stimuliertes Umdenken ein, dass es nämlich z. B. jungen Vätern besser gelingen kann, mit Kleinkindern Kontakt aufzunehmen, als jungen alleinstehenden Frauen. Zumindest sind diese Relativierungen in letzter Zeit auch Gegenstand von Gesprächen unter Studierenden und Praktikern.
- 6 Der Begriff problematische Klientel ist selbst nicht ganz frei von Stereotypisierung. Wir verwenden ihn trotzdem, weil deutlich werden soll, dass es nicht um Fremdheit an sich geht, und dass auch nicht alle Fremden (Ausländer, Migranten etc.) gleich attribuiert werden, sondern vor allem Fremde in Verbindung mit zusätzlichen Zuschreibungen gemeint sind, z. B. jung, männlich, arm, randständig, subkulturell, gefährlich, widerständig, isoliert etc.
- 7 Mit der Spiegelbild-Annahme blendet man die vielen real existierenden Exklusionsdeterminanten aus: Es fehlt das bildungsferne Milieu, es fehlen in einigen Bundesländern auch die mittleren Bildungsabschlüsse, die Oberschicht fehlt ganz, es fehlen Behinderte (zumindest werden keine behinderten Menschen eingestellt) und diejenigen, die einschlägige Vorstrafen oder körperliche Mängel haben. Die Fremden/Ausländer fehlen bis auf wenige Prozent, Frauen sind auch unterrepräsentiert, zumindest in den Leitungsebenen. Künstler/innen fehlen bis auf ganz wenige Ausnahmen, ebenso diejenigen, die sich als radikale Pazifisten bezeichnen würden oder die Angst vor der Benutzung von Schusswaffen haben. Auch im Zusammenhang der Beamten mit Migrationshintergrund wird häufig die Spiegelbild-Metapher benutzt. Aber auch sie spiegeln (im Sinne von repräsentieren) ihren Bevölkerungsanteil nicht. Die eingestellten Migranten gehören, was Sozialisationsleistung und anderes kulturelles Kapital angeht, zu dem Teil der Migrantenpopulation, der assimilationsfähig gegenüber der hiesigen Kultur ist. Um eine Chance zu haben, bei der Polizei eingestellt zu werden, müssen sie dieselben Einstellungshürden überwinden wie einheimische Bewerber und Bewerberinnen, und sie müssen wahrscheinlich wesentlich mehr mit der deutschen Gesellschaft gemeinsam haben als mit ihrer Herkunftsgesellschaft.
- 8 Mittlerweile wird in einigen Bundesländern nicht mehr die völlige „Sauberkeit“ des Führungszeugnisses vorausgesetzt, sondern es werden Delikte, die im Nachhinein als episodische Jugendsünde eingestuft werden, durchaus noch geduldet, wenn der Gesamteindruck einer integren Persönlichkeit entsteht.
- 9 Erfahrung ist die wichtigste Referenzgröße, um die Dinge „richtig“ zu sehen, deshalb scheinen in der Polizei vor allem Zugehörigkeit und Erfahrung zu zählen, nicht das individuelle Talent. Auch die Grundsätze des Berufsbeamtentums sind nach wie vor durch ein besonderes Dienst- und Treuverhältnis gekennzeichnet.
- 10 Natürlich sind das aggregierte Eigenschaften, die individual-biographisch so ausgeprägt nicht vorzufinden sind bzw. auch nur in bestimmten Lebensabschnitten auftreten können.
- 11 Auf diese Differenz macht in Deutschland insbesondere Jochen Christe-Zeyse aufmerksam, z. B. mit seiner Unterscheidung in ein „Einsatzparadigma“ und einem „Bürokratischen Paradigma“. Im Zentrum polizeilicher Professionsdenkens steht jedenfalls die Einsatzbewältigung, nicht die Sachbearbeitung und schon gar nicht die Orientierung an Management-Konzeptionen (vgl. Christe-Zeyse 2006, bes. 71-104).
- 12 Die Gefahr wirkt identitätsstiftend und ist die eigentliche Legitimationsfigur für Polizisten. Wahrscheinlich ist es die Kombination aus Einsatz, Gefahr und Lagebereinigung, die zu der

emotionalen und funktionalen Gemengelage führt, die man dann verkürzend und verallgemeinernd den „Korpsgeist“ der Polizei nennt (mit der Korpsgeist-Hypothese setze ich mich in Behr 2010 auseinander). Der Einsatz ist die berufliche Mitte, Gefahr die in ihr dominante Affektlage, und die Lagebereinigung die mit dem Einsatz verbundene Intentionalität und gleichzeitig das Erfolgskriterium. Deshalb erscheint mir als Achse der Interaktionsprozesse die Bezeichnung „defensive Solidarität“ (Ohlemacher 2006: 160) viel präziser als der aus dem militärischen Kontext entlehnte Begriff „Korpsgeist“.

- 13 Interview mit einem Studenten mit indischem Migrationshintergrund an einer deutschen Fachhochschule für öffentliche Verwaltung.
- 14 Aussage einer Polizistin mit türkischem Hintergrund während einer Gruppendiskussion im Rahmen eines Workshops mit Polizeibeamten und Sozialwissenschaftlern.
- 15 Halbprivat sind also Ereignisse, in denen man den Kollegen und Kolleginnen begegnet, sich aber nicht in der kulturellen Rahmung einer formalen Diensthandlung befindet.
- 16 Stephanie Rathje benutzt diesen Begriff zur Erläuterung einer Unternehmenskultur, die man „ihrem pragmatischen Sinn nach (nicht, R.B.) als Erzeugerin von Unternehmenskohäsion (Corporate Cohesion) versteht, also nicht als das, was von vorn herein alle eint, sondern als das, was Verbindung schafft“ (Rathje 2004)
- 17 Ein deutscher Polizeibeamter im Wach- und Wechseldienst, Interview vom 30.6.2007
- 18 In den Geschichten, die sich um Sprachkompetenz drehen, taucht immer wieder das Beispiel auf, dass Verdächtige sich z. B. unmittelbar nach der Festnahme bei der Fahrt im Streifenfahrzeug gegenseitig auf Türkisch/Polnisch etc. instruieren, was sie gegenüber der Polizei (nicht) sagen sollen und sich dann wundern, wenn ihnen einer der Polizisten aus dem vorderen Teil des Fahrzeugs plötzlich auf Türkisch/Polnisch etc. für die Informationen dankt. Dies sind sog. „Sieger-Geschichten“, in denen der Ausspähungstriumpf als Höhepunkt erlebt wird. Die vermeintliche List des Gegners wird durch noch listigere Polizisten zum Geständnis umfunktioniert, weil die Polizisten mehr verstehen als dem Gegner bewusst ist.
- 19 Aus Brandenburg wird im Jahr 2011 berichtet, dass der dortige Intelligenztest im Einstellungsverfahren explizit einen oberen und einen unteren Teil der Bewerber und Bewerberinnen als ungeeignet erscheinen lässt, worüber sich die Polizeien der benachbarten Bundesländer sehr freuen, zumindest über diejenigen Kandidaten und Kandidatinnen, die in Brandenburg ausgeschieden sind, weil sie intelligenter waren als die Polizei (Brandenburgs) erlaubt.
- 20 Insofern wäre eine eigenständige Aussteiger-Studie tatsächlich gewinnbringend, auch wenn die Zahlen nicht alarmierend sind. Sie könnte aber wichtig werden, weil man darin fragen könnte, warum die Polizei für einige nicht die richtige Organisation war, obwohl sie sich für den- oder diejenige doch entschieden hatte.

Literatur

- Amt für Soziales und Integration, 2007: Hamburger Handlungskonzept zur Integration von Zuwanderern. Hamburg: Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz. Internetquelle: [<http://www.hamburg.de/contentblob/128792/data/konzept.pdf>].

- Behr, Rafael, 2000: Cop Culture – Der Alltag des Gewaltmonopols. Männlichkeit, Handlungsmuster und Kultur in der Polizei. Opladen: Leske + Budrich.
- Behr, Rafael, 2006: Polizeikultur. Routinen – Rituale – Reflexionen. Wiesbaden: VS – Verlag für Sozialwissenschaften.
- Behr, Rafael, 2007: „Die Besten gehören zu uns – aber wir wissen nicht, wer sie sind“. S. 291-314 in: Möllers, M./van Ooyen, R. (Hrsg.), Jahrbuch öffentliche Sicherheit 2006/2007. Frankfurt/M.: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Behr, Rafael, 2010: Korpsgeist oder Binnenkohäsion? Ein Essay zur Organisationskultur in der deutschen Polizei. Die Polizei 11: 317-322.
- Blom, Herman, 2005: „Anders-sein“ bei der Polizei in Deutschland. Zur Position von Polizisten ausländischer Herkunft in der Organisation. Polizei und Wissenschaft 1: 16-26.
- Bommes, Michael (Hrsg.), 2011: Migration und Migrationsforschung in der modernen Gesellschaft. Eine Aufsatzsammlung. Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien.
- Bourdieu, Pierre, 1993: Ökonomisches Kapital – Kulturelles Kapital – Soziales Kapital. S. 49-80 in: Bourdieu, P., Verborgene Mechanismen der Macht. Hamburg: VSA.
- Christe-Zeyse, Jochen, 2006: Die Macht der Profession. Beobachtungen zum Selbstverständnis einer starken Kultur. S. 71-104 in: Christe-Zeyse, J. (Hrsg.), Die Polizei zwischen Stabilität und Veränderung. Ansichten einer Organisation. Frankfurt/M.: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Chan, Janet/Christopher Devery/Sally Doran, 1997: Changing Police Culture. Policing in a Multicultural Society. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chan, Janet, 2003: Fair Cop. Learning the Art of Policing. Toronto: University of Toronto Press.
- Giddens, Anthony, 1995: Konsequenzen der Moderne. Frankfurt/M.: Suhrkamp [2. Auflage, engl. Org. 1991: The Consequences of Modernity. Stanford: Stanford University Press].
- Hofstede, Geert/Hofstede, Jan 2001: Lokales Denken, globales Handeln: Interkulturelle Zusammenarbeit und globales Management. München: DTV [2. Auflage].
- Hunold, Daniela/Rafael Behr, 2007: Fremde in den eigenen Reihen? S. 21-50 in: Ohlemacher, T./Mensching, A./Werner, J.-T. (Hrsg.), Polizei im Wandel? Organisationskultur(en) und Organisationsreform (Schriften zur Empirischen Polizeiforschung, Band 6). Frankfurt/M.: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Hunold, Daniela/Daniela Klimke/Rafael Behr/Rüdiger Lautmann, 2010: Fremde als Ordnungshüter? Die Polizei in der Zuwanderungsgesellschaft Deutschland. Wiesbaden: VS – Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jansen, Dorothea, 2000: Gesellschaftliche Selbstorganisation durch Technikdiskurse? S. 183-207 in: Werle, R./Schimank, U. (Hrsg.), Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. Frankfurt/M.: Campus.
- Kanter, Rosabeth Moss, 1977: Some Effects of Proportions on Group Life. Skewed Sex Ratios and Responses to Token Women. American Journal of Sociology 82/5: 965-990.
- Kutter, Peter/Petra Christian-Widmaier, 2003: Triangulierung in der Supervision. Patient, Supervisorin und Supervisor. Forum Supervision 21: 86-106.
- Mensching, Anja, 2007: Gelebte Hierarchien, Mikropolitische Arrangements und organisationskulturelle Praktiken am Beispiel der Polizei. Wiesbaden: VS – Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mintzberg, Henry J., 1988: The Adhocracy. S. 607-626 in: Quinn, J./Mintzberg, H./James, R.: The Strategy Process. Concepts, Contexts, and Cases. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

- Ohlemacher, Thomas, 2006: Folgen einer fahrlässigen Etikettierung? Wahrgenommene Fremdwahrnehmung und Selbstbild der Polizei. S. 154-172 in: Menzel, B./Ratzke, K. (Hrsg.), Grenzenlose Konstruktivität? Standortbestimmung und Zukunftsperspektive konstruktivistischer Theorien abweichenden Verhaltens. Oldenburg: BIS-Verlag.
- Rathje, Stefanie, 2004: Corporate Cohesion. Handlungsansatz zur Gestaltung interkultureller Unternehmenskultur. S. 112-124 in: Bolten, J. (Hrsg.), Interkulturelles Handeln in der Wirtschaft. Positionen, Modelle, Perspektiven, Projekte. Sternenfels: Verlag Wissenschaft & Praxis.
- Sauer, Martina, 2006: Das Image der Polizei bei türkischstämmigen Migranten in Nordrhein-Westfalen (Arbeitsbericht). Essen: Zentrum für Türkeistudien.
- Schütz, Alfred, 1972: Der Fremde. Ein sozialpsychologischer Versuch. S. 53-69 in: Schütz, A. (Hrsg.), Gesammelte Aufsätze, Band 2. Den Haag: Springer [am. org. 1964: Collected Papers, Volume 2. Studies in Social Theory. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers].
- Skolnick, Jerome H., 1966: Justice without Trial. New York: Wiley
- Thériault, Barbara (2004): The Carriers of Diversity within the Police Forces: A "Weberian" Approach to Diversity in Germany. Internetquelle: [<http://www.socio.umontreal.ca/personnel/documents/04Theriaultforumarticle.pdf>].
- Waddington, Peter A. J., 1999: Police (Canteen) Sub-Culture – An Appreciation. *British Journal of Criminology* 39/2: 287-309.
- Weber, Max, 2005: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Neu Isenburg: Melzer Verlag

The Thinking of the Others Ethnic Minorities within the German Police Forces

Abstract

Since almost 19 years migrants and visible minorities have been in demand to join the police forces in Germany. Nevertheless since years the percentage of migrant staff has remained at 3 to 9. As a consequence there are some questions to answer concerning the efforts and achievements of integration migrants into the police force. The reasons for the gap between the political declaration and the job reality are numerous: The entry barriers are relatively high, so that candidates with minority background do not have the same chance to pass the entry examination in real because of insufficient formal qualification. Furthermore the principals of equal-treatment and the situation at the labour market do not encourage diversity strategies. In a substantial number of cases additionally to structural restriction attention is invited to cultural and political mistrust into the German law and police system. To put it in a nutshell: Those who want should not and those who could do not want to join the police.

Rafael Behr

*Hochschule der Polizei Hamburg
Professur für Polizeiwissenschaften
Braamkamp 3
22297 Hamburg
rafael.behr@hdp.hamburg.de*